

Le misure di contrasto alla povertà energetica alla luce dell'approccio socio-cognitivo

di

Emmalucia Virardi*

SOMMARIO: 1. La nozione di povertà energetica alla luce del paradigma di *energy justice*. – 2. L'apporto dell'economia comportamentale alla qualità delle politiche pubbliche. – 3. Il modello cognitivo degli individui versanti in condizione di povertà energetica. – 4. Le misure di contrasto alla povertà energetica e la loro compatibilità con il modello cognitivo.reality?

1. La nozione di povertà energetica alla luce del paradigma di *energy justice*

“Una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva”¹ è il progetto che emerge dal disegno del Green Deal europeo². Secondo tale paradigma, l'idea di garantire una transizione giusta dovrebbe permeare la transizione ecologica e quella energetica.

Nel settore dell'energia, tale esigenza si è inverata in un'attenzione crescente al concetto di *energy justice*³. Nella sua dimensione distributiva e commutativa⁴,

* Dottoranda di ricerca in Diritto, Scuola Superiore Universitaria Sant'Anna, emmalucia.virardi@santannapisa.it.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni il Green Deal europeo dell'11 dicembre 2019, p. 2.

² In generale si v. E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3, 2021, pp. 130-148; *Id*, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, vol. 59, n. 1, 2022, pp. 19-48.

³ In relazione alle origini del concetto si v. R.J. HEFFRON-D. MCCAULEY, *The concept of energy justice across the disciplines*, in *Energy Policy*, vol. 105, 2017, pp. 658-667. Si v. inoltre B.K. SOVACOOOL-M.H. DWORKIN, *Energy justice: Conceptual insights and practical applications*, in *Applied Energy*, vol. 142, 2015, pp. 435-444; R.J. HEFFRON, *Applying energy justice into the energy transition*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 156, 2022, pp. 1-9.

quest'ultimo individua il fenomeno della povertà energetica quale area di necessario intervento. In altri termini, si può altresì ritenere che il fenomeno in esame costituisca la traduzione dell'idea di *energy justice* attraverso la prospettiva dell'individuo.

Dopo aver contestualizzato il fenomeno di povertà energetica in relazione alle transizioni e aver posto l'accento sull'emersione dell'*energy justice* quale proposto vettore valoriale dell'intervento pubblico, occorre operare un tentativo di concettualizzazione del fenomeno. Anzitutto, bisogna dar conto del fatto che, com'è noto, la scelta degli indicatori e lo sviluppo di una definizione unitaria⁵ costituiscono elementi fondamentali e preliminari rispetto ad una qualsiasi analisi sul punto. Tuttavia, si vuole qui porre l'attenzione su un profilo differente. Prima di interrogarsi sull'opportunità dell'individuazione e dell'utilizzo di un diverso agente di riferimento, infatti, si ritiene necessario comprendere se la povertà energetica possa profilarsi come autonomo oggetto di regolazione e non soltanto come fenomeno trasversale. La risposta a tale interrogativo ha quale implicazione l'adozione di una prospettiva meramente focalizzata sulle diverse componenti singolarmente considerate o, al contrario, di una più spiccatamente olistica che tenga conto della loro dinamica interazione⁶.

Tale punto si pone anzitutto in relazione al rapporto che intercorre tra la povertà energetica e la povertà in generale; più in particolare, se esso sia di corrispondenza,

⁴ I. DEL GUAYO, *Energy Poverty and Energy Access. A Legal Analysis*, in I. DEL GUAYO-L. GODDEN-D.D. ZILLMAN-M.F. MONTOYA-J.J. GONZÁLEZ (a cura di), *Energy Justice and Energy Law*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 31-47, in cui la giustizia distributiva è associata con l'approccio che "*favours direct public intervention to help citizens to pay their energy bills*", mentre la giustizia commutativa è associata con quello che "*favours a more holistic group of instruments to help poor people to escape from poverty by themselves, and, hence, from fuel poverty*". Si v. altresì A. MCHARG, *Energy Justice. Understanding the 'Ethical Turn' in Energy Law and Policy*, in I. DEL GUAYO-L. GODDEN-D.D. ZILLMAN-M.F. MONTOYA-J.J. GONZÁLEZ (a cura di), *Energy Justice*, cit., pp. 15-30.

⁵ Uno primo sforzo in tal senso si fa risalire a B. BOARDMAN, *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, Belhaven Press, Londra, 1991. Si v. Energy Poverty Advisory Hub, *Energy Poverty National Indicators: Insights for a more effective measuring*, ottobre 2022; R. MOORE, *Definitions of fuel poverty: Implications for policy*, in *Energy Policy*, vol. 49, 2012, pp. 19-26.

⁶ Si v. sull'ultimo punto S. BESSA-J.P. GOUVEIA, *A framework for policy mix analysis: assessing energy poverty policies*, in *Journal of Environmental Economics and Policy*, 2022, pp. 1-17.

derivazione o autonomia⁷. Da una parte, infatti, la condizione di povertà risulta sicuramente essere uno dei principali fattori che contribuiscono a creare una situazione di impossibilità di soddisfazione dei propri bisogni energetici. Dall'altra, tuttavia, ritenere la povertà energetica quale mera declinazione della povertà in generale non permette di cogliere la sua posizione all'interno della transizione energetica e di quella idea che, come si è detto, sta alla base del *Green Deal* europeo. Ciò equivarrebbe, inoltre, ad una lettura del fenomeno troppo riduttiva e non metterebbe in luce il ruolo che l'energia ha nell'esercizio dei diritti fondamentali della persona.

Ulteriore interrogativo concerne il rapporto con la tutela dei consumatori e con il concetto di cliente vulnerabile (tale ultima categoria è lasciata alla definizione dei singoli Stati Membri dal tessuto europeo, pur facendosi *ivi* riferimento a "i livelli di reddito, la quota del reddito disponibile destinata alle spese per l'energia, l'efficienza energetica delle abitazioni, la dipendenza critica dalle apparecchiature elettriche per motivi di salute, l'età")⁸. Si configura un doppio binario di protezione che, se da una parte è caratterizzato da possibili punti di sovrapposizione, dall'altra può però rappresentare terreno fertile per la creazione di sinergie tra le misure. Tuttavia, bisogna sottolineare come si tratti di due aree ontologicamente differenti, seppur strettamente connesse. Per poter cogliere tale diversità si è posta l'enfasi sulla

⁷ B. VOLTAGGIO, *La povertà energetica: definizione e dimensione del fenomeno*, in S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 11-52.

⁸ M. ROGGENKAMP-L. DIESTELMEIER, *Energy Market Reforms in the EU. A New Focus on Energy Consumers, Energy Poverty, and Energy (in)Justice?*, in I. DEL GUAYO-L. GODDEN-D.D. ZILLMAN-M.F. MONTOYA-J.J. GONZÁLEZ (a cura di), *Energy Justice*, cit., pp. 160-177. In relazione alla disciplina relativa ai clienti vulnerabili nel *framework* europeo, sottolineando che il tema è stato preso in considerazione da quest'ultimo da tempo, si rimanda all'articolo 28 della Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE. Si sottolinea inoltre che la categoria è altresì presa in considerazione dal piano RepowerEU e dal correlato pacchetto di proposte. Si v. altresì da ultimo la proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i Regolamenti (UE) 2019/943 e (UE) 2019/942 e le Direttive (UE) 2018/2001 e (UE) 2019/944 per migliorare l'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione del 14 marzo 2023. In relazione alla disciplina italiana si rimanda a V. CAPPELLI, *Profili privatistici delle nuove discipline in materia di promozione dell'energia rinnovabile e regolazione del mercato elettrico (d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 e d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5, 2022, pp. 1185-1218.

relazione che intercorre con il paradigma di *energy justice*, non sussistendo soltanto la necessità di correggere asimmetrie contrattuali, e sulla ricomprensione in tema di povertà energetica della possibilità di utilizzare energia *pulita*⁹.

2. L'apporto dell'economia comportamentale alla qualità delle politiche pubbliche

Pur essendosi registrata nel panorama europeo l'adozione di diverse misure in punto di contrasto alla povertà energetica¹⁰, l'assetto attualmente esistente è stato ritenuto a più riprese ancora insufficiente a combattere il fenomeno¹¹. Ciò si innesta su una più generale e sempre più avvertita esigenza di un impianto regolatorio in grado di rispondere in maniera efficace alle esigenze della società¹², che si traduce in una considerazione della qualità delle regole come non del tutto soddisfacente, soprattutto in relazione ad alcuni ambiti del diritto ritenuti estremamente stratificati e poco razionalizzati.

In tale contesto si colloca la valutazione della rispondenza degli effetti della politica pubblica¹³ con l'obiettivo individuato dal regolatore¹⁴. Tale tema è stato declinato sia nei termini di effettività in senso sostanziale, intesa quale rispetto da parte dei destinatari allo scopo perseguito dalla norma e non soltanto del suo dato formale¹⁵,

⁹ I. DEL GUAYO, *Energy Poverty*, cit., in I. DEL GUAYO-L. GODDEN-D.D. ZILLMAN-M.F. MONTOYA-J.J. GONZÁLEZ (a cura di), *Energy Justice*, cit., p. 37.

¹⁰ S. SUPINO, *Le misure di contrasto adottate dagli Stati esteri: una prospettiva comparatistica*, in S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica*, cit., pp. 117-191.

¹¹ Si v., *ex multis*, Energy Poverty Advisory Hub, *Introduction to the Energy Poverty Advisory Hub (EPAH) Handbooks: A Guide to Understanding and Addressing Energy Poverty*, maggio 2022.

¹² Dal punto di vista istituzionale, sussiste ad oggi la contemporanea presenza di diverse forze disgregatrici, che hanno concorso a minare il ruolo dello Stato, assistendosi altresì all'emersione di diversi ed eterogenei centri di regolazione. Sul punto si registra copiosa e autorevole dottrina. Si rimanda, tra i tanti, a S. CASSESE, *The global polity. Global dimensions of democracy and the rule of law*, Global law press, Sevilla, 2012. Si v. altresì B. DE SOUSA SANTOS, *Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalization, and Emancipation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.

¹³ Per la nozione di politica pubblica e dei suoi elementi essenziali si v. A. LA SPINA-E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 17-18.

¹⁴ In relazione alle problematicità relative all'individuazione dello scopo di una politica pubblica si v. D. CANALE-G. TUZET, *Intenzioni del legislatore e ragionamento controfattuale*, in *Analisi e diritto*, 2014, pp. 195-209.

¹⁵ M. DE BENEDETTO-N. RANGONE, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Diritto pubblico*, fasc. 3, settembre-dicembre 2019, pp. 747-792.

sia nei termini di efficacia in senso lato, intesa quale rispondenza degli effetti prodotti dalla norma agli scopi perseguiti¹⁶. In ogni caso, l'avvertita esigenza di interrogarsi circa il perseguimento dell'obiettivo della politica pubblica ha portato, negli anni, all'utilizzo anche da parte della dottrina giuridica di nozioni afferenti ad altre discipline, da ultimo alle scienze cognitive¹⁷.

Proprio entro tale ordine di idee si è sviluppato negli anni '60 negli Stati Uniti il movimento di *law and economics*, che si occupa di analizzare la disciplina giuridica attingendo dalle nozioni e dai moduli dell'economia¹⁸ e, successivamente e a partire da tale contesto, la *behavioural law and economics*¹⁹. Il modello economico preso tradizionalmente come riferimento, nella valutazione di quelli che saranno gli effetti di un dato sistema di regole, è quello neoclassico dell'agente razionale²⁰, per cui premessa dell'analisi è che il comportamento umano è spiegabile e prevedibile alla luce della teoria della scelta razionale²¹. Tuttavia, è stato evidenziato come l'utilizzo del modello dell'agente razionale rischia di annullare la forza predittiva dell'analisi economica del diritto, in quanto quest'ultima verrebbe modellata con costrutti cognitivi differenti da quelli che l'essere umano, dotato in

¹⁶ G. TUZET, *Effettività, efficacia, efficienza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fasc. 1, giugno 2016, pp. 207-223.

¹⁷ N. RANGONE, *Making law effective: behavioural insights into compliance*, in *European Journal of Risk Regulation*, 9, 2018, pp. 483-501; L. COMINELLI, *Cognition of the law. Towards a cognitive sociology of law and behavior*, Springer, Cham, 2018.

¹⁸ Per un'analisi puntuale sull'evoluzione della *law and economics* si rimanda a G. MINDA, *Teorie postmoderne del diritto*, il Mulino, Bologna, 2001, pp. 141-176.

¹⁹ C. JOLLS, *Behavioral Law and Economics*, Yale Law & Economics Research Paper n. 342, 29 gennaio 2007, "behavioral law and economics involves both the development and the incorporation within law and economics of behavioral insights drawn from various fields of psychology".

²⁰ R. A. POSNER-F. PARISI, *Law and economics: an introduction*, in R. A. POSNER-F. PARISI, *Law and economics: theoretical and methodological foundations*, vol. 1, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1997.

²¹ Il riferimento è inoltre a quello che è considerato il principale tra i fattori che entrano in gioco nel processo decisionale, ossia la massimizzazione della propria ricchezza. Si v. in proposito R. A. POSNER, *Utilitarianism, economics, and legal theory*, in *The journal of legal studies*, vol. 8, n. 1, 1979, pp. 103-140. Quest'ultimo punto è inoltre stato fatto oggetto di diverse critiche in quanto la massimizzazione della ricchezza non è stata ritenuta un parametro apprezzabile, R. DWORKIN, *Is wealth a value?*, in *The journal of legal studies*, vol. 9, n. 2, 1980, pp. 191-226, che si sofferma in particolare sui punti di frizione che crea prendere la massimizzazione di ricchezza come parametro nella versione normativa del movimento. Si v. altresì R. A. POSNER, *Wealth maximization revisited*, in *Journal of law, ethics & public policy*, vol. 2, 1985, pp. 85-105.

realtà di razionalità limitata, utilizza nell'effettivo²². A venire in soccorso, a questo punto, è stato l'utilizzo delle scienze cognitive²³ che, interrogandosi sui modelli di comportamento delle persone, permetterebbero di comprendere l'effettivo svolgimento del processo decisionale²⁴. Assunto di tale sforzo è che, attraverso l'utilizzo di tali moduli, le ipotesi formulate sull'interazione che ci sarà tra il sistema di regole e la realtà aumenteranno di accuratezza²⁵. Sotto un altro punto di vista, si deve notare come l'allontanamento dal paradigma dell'*homo oeconomicus* possa dare origine a due letture: da una parte, infatti, si può rinvenire in ciò un ulteriore fallimento del mercato, in questo caso cognitivo, valevole a legittimare un intervento del legislatore²⁶; dall'altra, invece, esso potrebbe portare ad un ripensamento dell'agente preso a riferimento²⁷.

Se, da una parte, il movimento di *behavioural law and economics* ha riscontrato molto entusiasmo in parte della letteratura e, successivamente, nell'ambito di *policy making*, dall'altra sono state identificate diverse criticità con le sue premesse ed i suoi corollari²⁸. Più in particolare, si è sottolineato come il modello suggerito dalle scienze cognitive non sia univoco e come ciò possa comportare un utilizzo scorretto del paradigma di riferimento da parte della scienza giuridica²⁹. A ciò si aggiungono

²² T. S. ULEN, *Behavioral law and economics*, in T. S. ULEN (a cura di), *Methodologies of law and economics*, Edward elgar publishing, Cheltenham, 2017, pp. 203-243. Più in particolare, le caratteristiche più importanti evidenziate dalla ricerca empirica possono essere raggruppate in quattro categorie: (i) "inertia and procrastination"; (ii) "framing and presentation"; (iii) "social influences"; (iv) "difficulties in assessing probability", C.R. SUNSTEIN, *Empirically Informed Regulation*, in *University of Chicago Law Review*, vol. 78, n. 4, 2011.

²³ A. TVERSKY-D. KAHNEMAN, *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, in *Science*, vol. 211, 1981, pp. 453-458.

²⁴ R. B. KOROBKIN-T. S. ULEN, *Law and behavioral science: removing the rationality assumption from law and economics*, in *California law review*, vol. 88, n. 4, 2000, pp. 1051-1144.

²⁵ T. S. ULEN, *Behavioral law*, cit., in T. S. ULEN (a cura di), *Methodologies of law*, cit., pp. 203-243.

²⁶ F. DENOZZA, *Norme efficienti. L'analisi economica delle regole giuridiche*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, pp. 79 e ss; O. BAR-GILL, *Seduction by Contract, Law Economics, and Psychology in Consumer Markets*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

²⁷ S. ZORZETTO, *Rational, Reasonable and Nudged Man*, in *Teoria E Critica Della Regolazione Sociale*, vol. 2, n. 19, 2019, pp. 73-94.

²⁸ M. HALLSWORTH-E. KIRKMAN, *Behavioral Insights*, MIT Press, Cambridge, 2020.

²⁹ P. PAŁKA, *Private Law and Cognitive Science*, in B. BROŹEK -J. HAGE-N. VINCENT (a cura di), *Law and Mind: A Survey of Law and the Cognitive Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, pp. 217-248. Sulle difficoltà insite nel metodo interdisciplinare si v. P. CHIASSONI, *The Law and Cognitive Sciences Enterprise: A Few Analytic Notes*, in B. BROŹEK -J. HAGE-N. VINCENT (a cura di), *Law and Mind*, cit., pp. 490-506.

preoccupazioni di tipo metodologico, tese a scongiurare la confusione tra il piano normativo e descrittivo (e a evitare l'utilizzo di normatività nascoste)³⁰, e di tipo etico in relazione alle soluzioni proposte, viste quali possibili veicoli di manipolazione e pericolo per l'autodeterminazione degli individui³¹.

3. Il modello cognitivo degli individui versanti in condizione di povertà energetica

Al fine di poter guardare alla povertà energetica e alle correlate risposte ordinamentali tramite un approccio socio-cognitivo, è a questo punto necessario tracciare il modello di riferimento dei soggetti colpiti da tale fenomeno. Più in particolare, è possibile notare come entrino in gioco, da una parte, elementi che sono comuni all'insieme più generale dei consumatori³² e, dall'altra, fattori che sono direttamente riconducibili alla condizione di povertà³³. Tale disamina sarà effettuata dando conto in forma aggregata delle risultanze dell'analisi empirica di riferimento, sottolineando come si tratti di caratteristiche che si sommano nell'individuo versante in condizione di povertà energetica e che valgono collettivamente ad allontanarlo dal modello di agente razionale.

Con riferimento al primo gruppo, la letteratura rilevante ha anzitutto messo in luce il fenomeno dei cc.dd. *present-biased preferences* (o *time-varying discounts*)³⁴. Con tale

³⁰ L. COMINELLI, *Scienze sociali o scienze cognitive? Idee per un approccio socio-cognitivo*, in *Sociologia del diritto*, n. 1, 2022, pp. 37-52. Alla luce del parametro prescelto, infatti, l'analisi può essere condotta secondo un approccio descrittivo, che è volto a valutare quello che il diritto è, oppure tramite un approccio normativo, che è volto a suggerire quello che il diritto dovrebbe essere. Sul punto si v. altresì P. CSERNE, *Behavioural law and economics as litmus test*, TILEC Discussion Paper, aprile 2017, disponibile su <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2973907>.

³¹ M.D. WHITE, *Behavioral Law and Economics: The Assault on Consent, Will, and Dignity*, in C. FAVOR-G. GAUS- J. LAMONT (a cura di), *New Essays on Philosophy, Politics & Economics: Integration and Common Research Projects*, Stanford University Press, Stanford, 2010, pp. 201- 223.

³² S.A. LAVRIJSEN, *The Different Faces of Energy Consumers: Toward a Behavioral Economics Approach*, in *Journal of Competition Law and Economics*, vol. 10, no. 2, 2014, pp. 257-292.

³³ A. MANI-S. MULLAINATHAN-E. SHAFIR-J. ZHAO, *Poverty impedes cognitive function*, in *Science*, vol. 341, 2013, pp. 976-980; S. MULLAINATHAN-E. SHAFIR, *Scarcity. Perché avere poco significa tanto*, il Saggiatore, Milano, 2014; P. ANAND-S. LEA, *The psychology and behavioural economics of poverty*, in *Journal of Economic Psychology*, vol. 32, n. 2, 2011, pp. 284-293.

³⁴ M.G. POLLITT-I. SHAORSHADZE, *The Role of Behavioural Economics*, in *Energy and Climate Policy*, 2011; G. LOEWENSTEIN-L. JOHN-K.G. VOLPP, *Using decision errors to help people help themselves*, in E. SHAFIR (a cura di), *The behavioral foundations of public policy*, Princeton

espressione ci si riferisce alla circostanza per cui le scelte dei consumatori sono influenzate dall'orizzonte temporale nel quale si concretizzeranno determinati benefici o costi. Più in particolare, si è evidenziato come tale categoria attribuisca un maggiore peso alle uscite ed alle entrate immediate o di breve periodo, riconoscendo un impatto più marginale alla prospettiva di lungo periodo nel processo decisionale. Ciò si traduce, ad esempio, in scelte meno energeticamente efficienti nell'acquisto di elettrodomestici a fronte di un investimento iniziale più basso.

Un ulteriore punto di divergenza è riconducibile alla c.d. *prospect theory*³⁵, secondo cui i consumatori, nel prendere decisioni, non confrontano le diverse opzioni possibili, ma valutano le alternative in relazione a determinati punti di partenza. Inoltre, è possibile altresì notare come vi sia una maggiore propensione a prendere decisioni che si concretizzano in minori perdite piuttosto che in maggiori guadagni. Da ciò deriva un *bias* cognitivo dei consumatori legato allo *status quo* e all'inerzia³⁶, che li rende meno inclini, dal punto di vista energetico, a cambiare fornitore o a prendere in considerazione piani tariffari diversi da quelli generali.

Inoltre, entrano altresì in gioco le c.d. *simplified choice strategies*³⁷, che si riferiscono al fatto che i consumatori hanno a disposizione un insieme limitato di informazioni ed una capacità non ottimale di utilizzarle (vi è inoltre il rischio della c.d. *choice*

University Press, Princeton, 2013, pp. 361-379; G. AINSLIE, *Specious reward: a behavioral theory of impulsiveness and impulse control*, in *Psychological bulletin*, vol. 82, n. 4, 1975, pp. 463-96; S. FREDERICK-G. LOEWENSTEIN-T. O'DONOGHUE, *Time Discounting and Time Preference: A Critical Review*, in *Journal of Economic Literature*, vol. 40, n. 2, 2002, pp. 351-401; T. O'DONOGHUE-M. RABIN, *The economics of immediate gratification*, in *Journal of behavioral decision making*, vol. 13, n. 2, 2000, pp. 233-250.

³⁵ D. KAHNEMAN-A. TVERSKY, *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, in *Econometrica*, vol. 47, n. 2, 1979, pp. 263-91; M.G. POLLITT-I. SHAORSHADZE, *The Role of Behavioural*, cit., pp. 4-5.

³⁶ W. SAMUELSON-R. ZECKHAUSER, *Status quo bias in decision making*, in *Journal of Risk and Uncertainty*, n. 1, 1988, pp. 7-59; G. LOEWENSTEIN-L. JOHN-K.G. VOLPP, *Using decision errors*, cit., in E. SHAFIR (a cura di), *The behavioral foundations*, cit., p. 363; D. KAHNEMAN-J.L. KNETSCH-R.H. THALER, *Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n. 1, 1991, pp. 193-206. Sull'utilizzo di tale *bias* in relazione ad un diverso tema si v. E.G. JOHNSON-D.G. GOLDSTEIN, *Do defaults save lives?*, in *Science*, vol. 302, 2003, pp. 1338-1339.

³⁷ M.G. POLLITT-I. SHAORSHADZE, *The Role of Behavioural*, cit., p. 4; S.A. LAVRIJSEN, *The Different Faces*, cit., p. 276.

*overload phenomenon*³⁸). In altri termini, il modello decisionale di riferimento non si basa su un'analisi consapevole di costi e benefici, ma su strategie di scelta semplificate. Dal punto di vista energetico, è riscontrabile il rischio di scelta di un contratto di fornitura ritenuto accettabile a fronte della ricerca di quello ottimale.

Infine, è possibile porre in luce il c.d. *prosocial behaviour*³⁹. A differenza di quanto potrebbe suggerire il modello dell'agente razionale, infatti, nel processo decisionale dei consumatori potrebbero entrare altresì considerazioni di natura non individuale, come quelle ambientali (es. disponibilità a pagare di più per fonti di energia pulita). In relazione a ciò, tuttavia, è necessario notare che tale propensione sia influenzata da fattori ulteriori (es. reddito) e potrebbe dunque risultare non pertinente nel caso in esame.

Con riferimento al secondo gruppo (elementi riconducibili alla condizione di povertà), è opportuno notare come la letteratura abbia evidenziato che la condizione di povertà si traduce in una scarsità di risorse non soltanto economiche, ma altresì cognitive⁴⁰. In altri termini, la povertà energetica risulta dunque essere un fattore che impatta direttamente i comportamenti individuali e i processi decisionali.

Si è evidenziato come la predetta influenza sui moduli cognitivi porti gli individui versanti in condizione di povertà energetica ad adottare scelte diseconomiche ed inefficienti. Ciò avviene in quanto è abbattuta la propensione a considerare opzioni alternative, l'attenzione ai bisogni da soddisfare è focalizzata su quelli immediati e di prima necessità, non vi è la propensione ad aderire a obiettivi di lungo termine e il calcolo di *trade off* tra costi e benefici è reso più difficoltoso.

³⁸ M.G. POLLITT-I. SHAORSHADZE, *The Role of Behavioural*, cit., p. 5. In altri termini si v. S.S. IYENGAR-M.R. LEPPER, *When choice is demotivating: Can one desire too much of a good thing?*, in *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 79, n. 6, 2000, pp. 995-1006.

³⁹ M.G. POLLITT-I. SHAORSHADZE, *The Role of Behavioural*, cit., pp. 6-7; S.A. LAVRIJSEN, *The Different Faces*, cit., p. 277; L. STEG-C. VLEK, *Encouraging pro-environmental behaviour: An integrative review and research agenda*, in *Journal of Environmental Psychology*, vol. 29, n. 3, 2009, pp. 309-317.

⁴⁰ E. SHAFIR, *Decisions in poverty contexts*, in *Current Opinion in Psychology*, vol. 18, 2017, pp. 131-36.

Gli effetti conseguenti alla scarsità di risorse energetiche, inoltre, sono interdipendenti e si acquiscono a vicenda. In merito a tali dinamiche, si è puntualmente evidenziato in letteratura⁴¹ quanto segue: (i) la povertà ha effetti negativi sulla capacità di attenzione, che si concentra esclusivamente sull'oggetto della scarsità (*focusing*); (ii) l'individuo versante in condizione di povertà è portato a non dedicare attenzione ai bisogni non di prima necessità (*content of cognition*); (iii) vi sono meno risorse cognitive per gli investimenti di lungo periodo (*willpower*); (iv) l'individuo diviene più avverso al rischio e tende a prendere decisioni diseconomiche ed inefficienti (*bandwidth*); e (v) vi è un aggravio di carico cognitivo e maggiore rischio di errori o ritardo nelle decisioni (*limited cognition*).

4. Le misure di contrasto alla povertà energetica e la loro compatibilità con il modello cognitivo

Dopo aver identificato il modello di riferimento tramite l'analisi della letteratura rilevante, ci si deve interrogare sull'opportunità di un approccio socio-cognitivo per il decisore pubblico nel determinare strumenti di contrasto alla povertà energetica⁴². Tale riflessione si può sostanziare sia in una rilettura degli strumenti esistenti, al fine di valutarne la compatibilità con il modello cognitivo e di indicarne una possibile rivisitazione (secondo, quindi, prima un approccio descrittivo e poi

⁴¹ La riportata sistematizzazione è operata da J. LOWITZSCH-F. HANKE, *Consumer (Co) Ownership in Renewables, Energy Efficiency and the Fight against Energy Poverty – a Dilemma of Energy Transitions*, in *Renewable Energy Law and Policy Review (RELPR)*, vol. 9, n. 3, 2019, pp. 5-21. Per approfondimenti si rinvia a S. MULLAINATHAN-E. SHAFIR, *Scarcity. Perché avere poco*, cit.; A. K. SHAH-J. ZHAO-S. MULLAINATHAN-E. SHAFIR, *Money in the mental lives of the poor*, in *Social Cognition*, vol. 36, n. 1, 2018, pp. 4-19; F. SCHILBACH-H. SCHOFIELD-S. MULLAINATHAN, *The Psychological Lives of the Poor*, in *American Economic Review*, vol. 106, n. 5, 2016, pp. 435-40; D. SPEARS, *Economic Decision-Making in Poverty Depletes Behavioral Control*, in *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 11, n. 1, 2011, pp. 1-42; R.F. BAUMEISTER-E. BRATSLAVSKY-M. MURAVEN-D.M. TICE, *Ego depletion: is the active self a limited resource?*, in *Journal of personality and social psychology*, vol. 74, n. 5, 1998, pp. 1252-65.

⁴² R. VIALE, *Che cos'è l'analisi comportamentale delle politiche pubbliche*, in R. VIALE-L. MACCHI (a cura di), *Analisi comportamentale delle politiche pubbliche. Nudge e interventi basati sulle scienze cognitive*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 19-42. In relazione al settore dell'energia, si v. A. BIANCARDI, *I principi dell'economia cognitiva e la regolazione del mercato energetico*, in G.R. ELGUETA-N.VARDI (a cura di), *Oltre il soggetto razionale. Fallimenti cognitivi e razionalità limitata nel diritto privato*, Roma Tre press, Roma, 2014, pp. 261-268.

normativo), sia nella proposta di implementazione di politiche tradizionalmente suggerite dall'economia comportamentale (come il *nudge*⁴³ e l'*empowerment*)⁴⁴.

Risulta anzitutto utile rifarsi alle sistematizzazioni avanzate in materia al fine di individuare le tipologie di interventi apportati⁴⁵. Tale sforzo è condizionato dal carattere trasversale che caratterizza la povertà energetica nella sua veste di oggetto di regolazione proprio in quanto, come già notato, essa è strettamente connessa con le cause che concorrono a causarla. Ciò implica che, nel tracciare una panoramica degli strumenti che se ne occupano, si dovrà tener conto altresì di quelle misure che incidono sulle sue fonti.

Anzitutto, una delle tipologie di interventi presi in considerazione concerne l'erogazione di sussidi al reddito⁴⁶. Tale misura si rivolge direttamente ai soggetti beneficiari, individuati nell'ambito della stessa tipicamente tramite il riferimento ai livelli di reddito. Si può notare, dunque, come essa non costituisca un intervento

⁴³ R.H. THALER-C.R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Feltrinelli, Milano, 2014; C.R. SUNSTEIN, *Misconception about nudges*, in *Journal of Behavioral Economics for Policy*, vol. 2, n. 1, 2018, pp. 61-67; L. CONGIU-I. MOSCATI, *A review of nudges: definitions, justifications, effectiveness*, in *Journal of Economic Surveys*, vol. 36, n. 1, 2022, pp. 188-213.

⁴⁴ F. DI PORTO-N. RANGONE, *Behavioural Sciences in Practice: Lessons for EU Rulemakers*, in A. ALEMANNI-A. SIBONY (a cura di), *Nudge and the law. A European perspective*, Hart Publishing, Oxford, 2015, pp. 29-59.

⁴⁵ Una prima sistematizzazione, operata dall'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE), prende in considerazione tre tipologie di intervento e, segnatamente, le azioni per l'efficienza energetica, le azioni per la riduzione dei prezzi finali e le azioni per il sostegno al reddito (Osservatorio Italiano sulla povertà energetica (OIPE), *Rapporto sullo stato della povertà energetica in Italia*, 2019, p. 9-10). Diversamente, si identificano quattro categorie, consistenti in interventi sul reddito, tariffe sociali e politiche sui costi dell'energia, misure di protezione, azioni a sostegno dell'efficienza energetica e informazione e formazione (S. SUPINO, *Le strategie di contrasto alla povertà energetica: una panoramica*, in S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica*, cit., pp. 99-115). Sulla stessa linea, si distinguono interventi finanziari a breve termine, misure a protezione dei consumatori rinnovabili, misure per l'efficienza energetica e misure per aumentare la consapevolezza e l'informazione dei consumatori (Trinomics, *Selecting Indicators to Measure Energy Poverty*, maggio 2016; I. KYPRIANOU-D.K. SERGHIDES-A. VARO-J.P. GOUVEIA-D. KOPEVA-L. MURAUSKAITE, *Energy poverty policies and measures in 5 EU countries: A comparative study*, in *Energy and Buildings*, vol. 196, 2019, pp. 46-60).

⁴⁶ Sul tema si v. in generale R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

diretto sulla povertà energetica, costituendo più in generale un'azione di politica sociale improntata al contrasto della povertà⁴⁷.

Un'ulteriore tipologia di misura concerne gli interventi volti a ridurre il costo dell'energia per alcune categorie di utenti, consistendo, più in particolare, in tariffe sociali o *bonus*⁴⁸. Tale tipo di intervento si caratterizza per essere mirato al fenomeno di vulnerabilità energetica, ma è comunque normalmente di breve periodo ed interviene, pur se in prospettiva *ex ante*, a valle del consumo⁴⁹.

Secondo alcune sistematizzazioni, si profila come categoria autonoma altresì quella delle misure di protezione, con riferimento a quelle regole che proteggono l'utente dal rischio di disconnessione⁵⁰. Esse possono configurarsi quale divieto diretto di interruzione della fornitura elettrica oppure come meccanismi indiretti volti a gestire il debito o introdurre una fase di dialogo. Similmente alla precedente categoria, si può notare come esse siano specificamente pensate per arginare il fenomeno in esame e a valle del consumo, intervenendo tuttavia soltanto a seguito della concretizzazione della situazione che determina la potenziale disconnessione⁵¹.

Ulteriore categoria comune alle diverse tipizzazioni risulta essere quella degli interventi a sostegno dell'efficienza energetica delle abitazioni⁵². Con tale tipo di misura, si tenta di intervenire su uno di quelli che è considerato tra le più incidenti cause di povertà energetica e, allo stesso, ci si pone in un'ottica di lungo periodo⁵³.

⁴⁷ S. SUPINO, *Le strategie di contrasto*, cit., in S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica*, cit., p. 100.

⁴⁸ INSIGHT-E, *Measures to protect vulnerable consumers in the energy sector: an assessment of disconnection safeguards, social tariffs and financial transfers*, policy report n. 8, dicembre 2016, pp. 42 e ss.

⁴⁹ S. SUPINO, *Le strategie di contrasto*, cit., in S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica*, cit., pp. 102-103.

⁵⁰ INSIGHT-E, *Measures to protect vulnerable*, cit., pp. 13 e ss.

⁵¹ S. SUPINO, *Le strategie di contrasto*, cit., in S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica*, cit., pp. 106-110.

⁵² A. BORDIN, *Il risparmio energetico nelle abitazioni*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014, n. 1, pp. 56 e ss. Si v., inoltre, la Raccomandazione (UE) 2019/786 della Commissione, dell'8 maggio 2019, sulla ristrutturazione degli edifici e la Raccomandazione (UE) 2019/1019 della Commissione, del 7 giugno 2019, sull'ammodernamento degli edifici.

⁵³ S. SUPINO, *Le strategie di contrasto*, cit., in S. SUPINO-B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica*, cit., p. 111.

Infine, con le azioni di informazione e formazione ci si riferisce a quel novero di strumenti tesi a incrementare la consapevolezza circa il fenomeno e le modalità per combatterlo in relazione ai soggetti che da esso possono essere colpiti⁵⁴.

Sembra sfuggire a questa classificazione il c.d. *prosumerism*⁵⁵ che, com'è stato suggerito, potrebbe altresì delinearci quale strumento incidente positivamente sul fenomeno della povertà energetica⁵⁶. Esso si riferisce a forme di autoconsumo dell'energia, in forma individuale o aggregata.

Infine, si è altresì posto l'accento sul fatto che le descritte azioni, pur creando meccanismi tesi a garantire il soddisfacimento dei bisogni energetici, pongono l'accento su un ruolo meramente passivo del soggetto⁵⁷. Ad esse dovrebbe accompagnarsi, secondo il paradigma della c.d. *energy citizenship*, un *focus* altresì sul ruolo istituzionale che possono avere gli individui versanti in condizione di povertà energetica⁵⁸.

Effettuata l'enucleazione delle misure poste in essere nell'ambito del contrasto alla povertà energetica, è possibile vagliarne l'efficacia alla luce del modello cognitivo delineato.

Anzitutto, un primo gruppo di interventi (e, segnatamente, l'erogazione di sussidi al reddito, la riduzione del costo dell'energia per alcune categorie di utenti e le misure di protezione) contribuiscono a evitare che l'individuo si trovi in uno stato di scarsità di risorse cognitive o, comunque, a ridurne in parte l'incidenza. Come evidenziato, la necessità di preoccuparsi di bisogni di prima necessità impatta

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 115-116.

⁵⁵ Si tratta di un termine derivante dalla crasi tra le parole "producer" e "consumer", proprio a identificare l'accorpamento delle due categorie in un'unica figura. La nascita del termine è da ricondurre ad A. TOFFLER, *The Third Way*, William Morrow, New York, 1980. Si v. T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, mercato, innovazione*, CEDAM, Milano, 2020, pp. 65 e ss.

⁵⁶ A. GRIGNANI, *Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 2, 2022, pp. 113-125.

⁵⁷ N. DELLAVALLE-V. CZAKO, *Empowering energy citizenship among the energy poor*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 89, 2022. Si v. altresì M. WAHLUND-J. PALM, *The role of energy democracy and energy citizenship for participatory energy transitions: a comprehensive review*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 87, 2022. Per una lettura più critica della letteratura finora esistente sul punto si v. A. SILVAST-G. VALKENBURG, *Energy citizenship: a critical perspective*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 98, 2023.

⁵⁸ N. DELLAVALLE-V. CZAKO, *Empowering energy citizenship*, cit.

negativamente il processo decisionale. Le misure in esame influiscono positivamente su tale profilo, preservando inoltre l'autonomia dell'individuo, ma rimangono proiettate in una dimensione temporale definita, non essendo da sole in grado di affrontare il fenomeno in maniera definitiva.

Un secondo gruppo di interventi (e, segnatamente, quelli volti al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e alla promozione del modello di *prosumerism*) possono porsi quale strumento in grado di eliminare strutturalmente la condizione di povertà energetica. Tuttavia, da una parte, si rende necessario l'intervento pubblico di erogazione di risorse finanziarie⁵⁹ e, dall'altra, le caratteristiche cognitive del soggetto versante in condizione di povertà energetica impediscono a quest'ultimo di valutare pienamente i benefici di queste opzioni.

Infine, un ruolo molto importante dal punto di vista cognitivo può essere rivestito dalle azioni di informazione e formazione (e, similmente, dalla promozione del paradigma di *energy citizenship*). Esse, infatti, possono svolgere una funzione sussidiaria sia rispetto ai *deficit* di risorse cognitive degli individui versanti in condizione di povertà energetica sia rispetto all'effettivo funzionamento delle predette misure (promuovendone la conoscenza e l'accesso presso i soggetti potenzialmente beneficiari). Inoltre, deve notarsi come tali misure possano essere ricondotte agli strumenti di *empowerment* (ricompresi, come anticipato, tra le tradizionali risposte suggerite dall'economia comportamentale)⁶⁰.

In conclusione, il modello cognitivo delineato per i soggetti versanti in povertà energetica sembrerebbe suggerire l'opportunità, per il decisore pubblico, di plasmare il proprio intervento alla luce degli approdi analizzati. Tuttavia, il rischio è che in tale approccio rimangano celate delle normatività circa il comportamento che le persone dovrebbero adottare (assumendo, quindi, in maniera inespresa, l'archetipo di condotta verso cui modellare quello individuale); rischio che si

⁵⁹ Si v., in relazione all'efficientamento energetico degli edifici, la Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia, versione emendata del 14 marzo 2023.

⁶⁰ Per l'analisi degli strumenti di *empowerment* si rimanda a F. DI PORTO-N. RANGONE, *Behavioural Sciences*, cit., in A. ALEMANNI-A. SIBONY (a cura di), *Nudge and the law*, cit., pp. 41 e ss.

acuisce nel caso dell'implementazione di tecniche di architettura della scelta. Infatti, a ciò si sommano, da una parte, la preoccupazione circa la preservazione dell'autodeterminazione personale e, dall'altra, dubbi circa l'effettività predittiva dei moduli cognitivi utilizzati. Punti di risoluzione della questione risultano essere, ad avviso di chi scrive, la valorizzazione delle azioni di informazione e formazione e un'attenzione più generale al modello cognitivo di riferimento nello sviluppo del sistema regolatorio nel suo complesso.

dirittifondamentali.it